Op 6 november 1972 is bij Koninklijk besluit ingesteld de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
Een ontwerp van wet, waarbij de positie van de Raad definitief wordt geregeld, is onlangs bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend (Zitting 1973–1974, nr. 12 668).

Ingevolge het wetsontwerp heeft de Raad tot taak:
1 de Regering wetenschappelijk gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven;
2 een wetenschappelijk gefundeerd kader te ontwikkelen dat de Regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
3 ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

De Voorlopige Wetenschappelijke Raad is gevestigd:
's-Gravenhage
Plein 1813, nr. 2
Telefoon 070-614031

Voorlopige
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Rapporten aan de Regering

---

5 Bevolkingsprognoses

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1974

Inhoud

Figuren en tabellen

Voorlopige Wetenschappelijke
Raad voor het Regeringsbeleid

's-Gravenhage, 31 oktober 1974

Onderwerp:
verbetering van de
bevolkingsprognoses

aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken

In het kader van de hem verstrekte opdracht (art. 2.c. van het Koninklijk Besluit van 6 november 1972, Staatsblad 590) vraagt de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) de aandacht van de Regering voor de noodzaak om tot een verbetering van bevolkingsprognoses te komen, die immers een onmisbaar element vormen bij de voorbereiding van een beleid op langere termijn.
De Raad heeft zijn zienswijze te dien aanzien neergelegd in de bijgaande nota.
Wij mogen U verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De voorzitter,
Dr. J. Kremers

De Secretaris,
Drs. E. D. J. Kruijtbosch

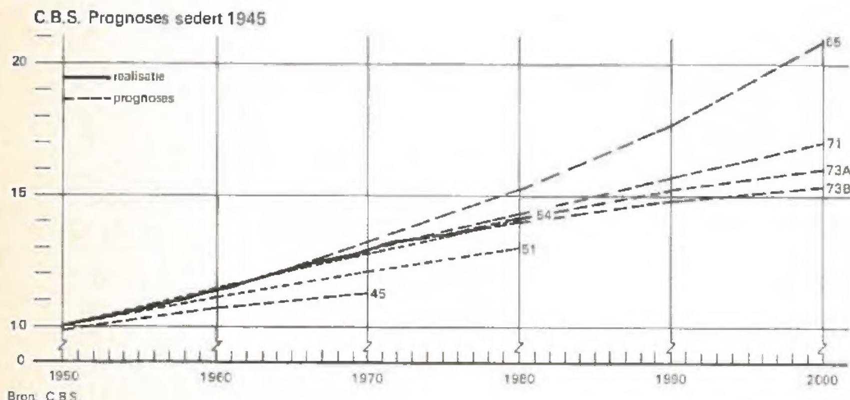
Nota inzake verbetering van

Bevolkingsprognoses

1. Inleiding

Bevolkingsprognoses vormen een onmisbaar element bij de voorbereiding van een beleid op langere termijn. Inzicht in de toekomstige omvang van de totale bevolking, haar leeftijdsopbouw, haar verdeling over geografische gebieden en categorieën zoals de economisch actieve bevolking enz. is noodzakelijk voor een raming van de vele goederen, diensten en voorzieningen, die ter beschikking moeten komen.
In ons land is het C.B.S. met de opstelling van bevolkingsprognoses belast. In figuur 1 zijn de prognoses sedert 1945 weergegeven. De opeenvolgende prognoses wijken niet onaanzienlijk van elkaar af; sedert 1965 is de prognose vaker dan tevoren herzien onder invloed van de plotselinge daling van de huwelijksvruchtbaarheid.

Figuur 1



Aangezien de Raad mede tot taak heeft op het gebied van toekomstonderzoek voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen en het bevorderen van bepaalde onderzoekingen, heeft hij zich beraden over de mogelijkheden tot verbetering van de bevolkingsprognose.
Deze nota is hiervan het resultaat.

2. Beperkingen van de nota

In deze nota beperkt de Raad zich tot enkele eenvoudige voorstellen tot verbetering van de bevolkingsprognose met inachtneming van de huidige gang van zaken. Het belang van de prognose wordt in algemene termen geschetst, maar het is op korte termijn niet mogelijk om door een raming van de maatschappelijke kosten van gebreken in de prognose vast te stellen welke onderdelen in het bijzonder verbetering behoeven.
Het uitgangspunt van de huidige opzet, waarbij eerst een nationale prognose wordt opgesteld waaruit vervolgens prognoses voor deelbevolkingen worden afgeleid, blijft gehandhaafd. Op de techniek van deze prognoses wordt nauwelijks ingegaan. Ook bij de organisatorische voorstellen ligt de nadruk op kleine verbeteringen met behoud van de bestaande structuur.
Deze beperkingen zijn bewust aanvaard om tot praktische aanbevelingen te komen die spoedig kunnen worden verwezenlijkt.

3. Bevolkingsontwikkeling en beleid

De bevolkingsprognose is geen doel in zichzelf, maar een middel om inzicht te verschaffen in toekomstige ontwikkelingen die voor de beslissingen van overheid en bedrijfsleven van belang zijn. In haar uitwerking is de prognose dan ook vanouds afgestemd op de informatiebehoefte van het economisch beleid, het ruimtelijk beleid, verschillende vormen van welzijnsbeleid en nog meer. Wat dit betekent wordt hieronder nader aangegeven.

Vooraf moet erop worden gewezen dat zich binnenkort een nieuw element kan voordoen, indien tot een bewust overheidsbeleid ten aanzien van de bevolkingsontwikkeling wordt besloten. Deze mogelijkheid is de afgelopen jaren van verschillende zijden aan de orde gesteld, hetgeen heeft geleid tot de instelling van de Staatscommissie voor het Bevolkingsvraagstuk (de Commissie-Muntendam) die in 1975 haar rapport zal uitbrengen.
Gaat men tot een bevolkingsbeleid over dan stelt dit nieuwe eisen

aan de bevolkingsprognose. Natuurlijk is de bevolkingsontwikkeling altijd al mede beïnvloed door overheidsmaatregelen, zoals de gezondheidszorg (in het bijzonder de zuigelingenzorg), het beleid ten aanzien van geboortenregeling en abortus, de huwelijkswetgeving, de kinderbijslagregeling, het huisvestingsbeleid enzovoorts. Maar tot nu toe zijn deze instrumenten hoofdzakelijk op andere gronden en met andere doelstellingen dan een beïnvloeding van de bevolkingsgroei gehanteerd. Voorzover het aanvaardbaar is dat zij nu mede voor dat laatste doel worden gebruikt, zal het nodig zijn meer dan tevoren expliciet in de bevolkingsprognose aan te geven welke veronderstellingen over hun invloed worden gemaakt. Er zal ook behoefte ontstaan aan alternatieve berekeningen voor verschillende beleidsvarianten, hoe moeilijk dit ook is. Ten slotte zal de beleidsinstantie die in het bijzonder met het bevolkingsbeleid wordt belast bij de opzet van de prognose moeten worden betrokken.

Wij keren nu terug naar de traditionele functie van de bevolkingsprognose ten behoeve van het beleid op andere terreinen en geven – zonder naar volledigheid te streven – enige voorbeelden van de eisen die daaruit voortvloeien. Er blijken grote verschillen te bestaan in onzekerheid van de prognose ten aanzien van de specifieke aspecten voor uiteenlopende beleidsterreinen.

Voor het *economisch beleid* is kennis over de toekomstige ontwikkeling van de economisch actieve bevolking van groot belang. Doorgaans gaat het hierbij om prognoses op de middellange termijn, en hoewel er grote onzekerheid bestaat over de deelnemingspercentages – met name van de gehuwde vrouw – is de omvang van de desbetreffende generaties in de natuurlijke aanwas van de totale bevolking met grote zekerheid vast te stellen. Voor de komende twintig jaar is de potentieel actieve bevolking uit de natuurlijke bevolkingsontwikkeling immers reeds geboren. Grote onzekerheid bestaat echter op het punt van de buitenlandse en binnenlandse migratie. Nu het regionaal-economisch beleid aan betekenis wint is het van toenemend belang dat de bevol-

kingsprognose de basis vormt voor vooruit-berekeningen van de economisch actieve bevolking in de afzonderlijke gebieden. Dit wijst op het belang van migratie-onderzoek, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de migratie van economisch actieven en economisch passieven.
Voor het economisch beleid op middellange termijn zijn ook prognoses van de buitenlandse migratie onontbeerlijk. Het percentage economisch actieven ligt bij deze bevolkingsgroep aanzienlijk hoger dan bij de autochtone bevolking. Daar komt nog bij dat de immigratie vooral gericht is op een beperkt aantal gebieden waar grote economische activiteit is geconcentreerd, waardoor de invloed op de bevolkingsontwikkeling van de betreffende gebieden relatief nog belangrijker is dan uit de landelijke cijfers blijkt.

Voor het *ruimtelijk beleid* geldt de beperking tot de actieve bevolking niet, en de verwijzing naar de middellange termijn evenmin; het is een beleid op de lange termijn voor de totale bevolking, en de onzekerheid van de bevolkingsprognose doet zich dan ook sterk voelen. Overigens geldt hier onverminderd wat hierboven over het belang van de binnenlandse en buitenlandse migratie werd opgemerkt. Met migratie doelen wij hier – zoals algemeen gebruikelijk is – op veranderingen van de permanente woonplaats van de bevolking. Wellicht verdient het aanbeveling om in de toekomst de analyse uit te breiden tot tijdelijke verplaatsingen zoals pendel en verblijfsrecreatie (het tweede huis). Deze verschijnselen nemen in betekenis toe en hebben implicaties voor het ruimtelijk beleid. Tot dusverre worden zij echter niet tot de migratie gerekend en daar evenmin mee in verband gebracht. Voor het *huisvestingsbeleid* dient de bevolkingsprognose ook regionaal te worden vertaald tot een prognose van woningvragende eenheden: gezinnen, alleenstaanden en bejaarden.
Voor het *onderwijs* gaat het voornamelijk om de omvang van de jeugdige bevolking. Ook op korte termijn doet zich hier de grote onzekerheid ten aanzien van het geboortencijfer voelen. Voor het *bejaardenbeleid* zijn daarentegen ook op lange termijn prognoses heel goed mogelijk; ten gevolge van de ontwikkeling van de ge-

boorten in het verleden zal het aantal bejaarden nog lange tijd toenemen. Het verdient overweging om de ramingen op dit punt uit te breiden met een indicatie van de aantallen minder-validen in de verschillende leeftijdsgroepen.

Voor *sociaal en cultureel beleid* is ten slotte ook de buitenlandse migratie van bijzonder belang. De immigratie van grote groepen vreemdelingen kan zowel bij de immigranten als bij de autochtone bevolking aanpassingsproblemen oproepen.

Het voorgaande moge voldoende zijn om de betekenis van de bevolkingsprognose aan te geven. Bij wijze van conclusie formuleren wij vijf wensen:

a. De bevolkingsprognose dient volledig te zijn en behalve de natuurlijke bevolkingsontwikkeling de buitenlandse migratie in beginsel mede te omvatten. Ten aanzien van bestaande migratiestromen kan de prognose – zij het op grond van veronderstellingen – vrij eenvoudig gebeuren; ten aanzien van nieuwe migratiebewegingen in de verdere toekomst zal – ook bij grondig onderzoek – een hoge mate van onzekerheid blijven bestaan.

b. De bevolkingsprognose dient steeds te worden uitgestrekt tot een vast pakket van regionale en categorale deelpopulaties.

c. De onzekerheid van de prognose en de verschillende deelprognoses dient meer dan tot dusverre te worden aangegeven, eventueel door het geven van alternatieven.

d. Het belang van de prognose en de onzekerheden waaraan zij onderhevig is maken het wenselijk dat zij geregeld wordt herzien.

e. De veronderstellingen, met name ten aanzien van het overheidsbeleid, dienen expliciet bij de prognose te worden vermeld.

4. Factoren, die de bevolkingsontwikkeling bepalen

Met bevolkingsontwikkeling wordt het verloop in de tijd van de omvang en de samenstelling van de bevolking bedoeld. Deze kan worden ontleed in een aantal demografische kernprocessen, te weten:

1. huwelijk en geboorte;
2. doorstroming van jaargangen;
3. buitenlandse migratie;
4. binnenlandse migratie;
5. sterfte.

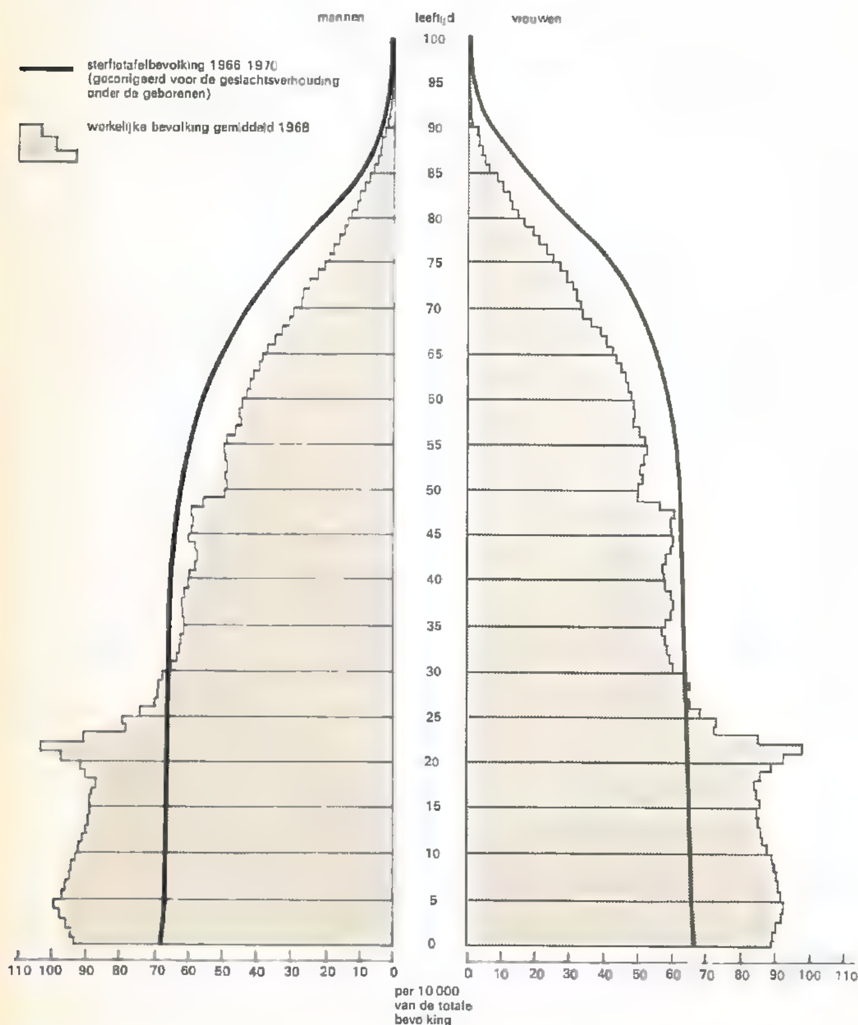
Daarnaast is het proces van huwelijkssluiting en -ontbinding uiteraard van grote invloed op het geboortenproces. Bij een gegeven uitgangssituatie bepalen deze processen de toekomstige omvang en samenstelling (naar leeftijd en geslacht) van de bevolking.

Het is goed om er direct op te wijzen, dat de uitgangssituatie in belangrijke mate en voor lange tijd het toekomstig bevolkingsverloop bepaalt. Zo heeft bij voorbeeld de huidige Nederlandse bevolking een aanzienlijk groeipotentieel. Het hoge geboortencijfer in het verleden heeft ertoe geleid, dat de leeftijdsopbouw relatief jong is. De leeftijdsopbouw wordt grafisch geïllustreerd door de z.g. bevolkingspiramide die men in figuur 2 vindt. De feitelijke toestand wordt daar vergeleken met de opbouw van een bevolking van gelijke omvang, die bij de geldende sterktekansen niet toe of af zou nemen (de z.g. stationaire bevolking). Duidelijk blijkt dat er verhoudingsgewijze in feite méér jongeren en minder ouderen aanwezig zijn. De bevolking zal derhalve aanvankelijk nog toenemen, ook als zij een stationaire toestand nadert.

Van de genoemde vijf processen is de doorstroming van jaargangen een proces, dat onveranderlijk met het verstrijken van de tijd optreedt. De vier overige processen worden door vele factoren beïnvloed, o.a. ook door het resultaat van de doorstroming en door de andere kernprocessen.

Figuur 2

Leeftijdsopbouw van de sterftetafelbevolking 1966-1970 in vergelijking met die van de werkelijke bevolking in het midden van deze periode



Bron C B S

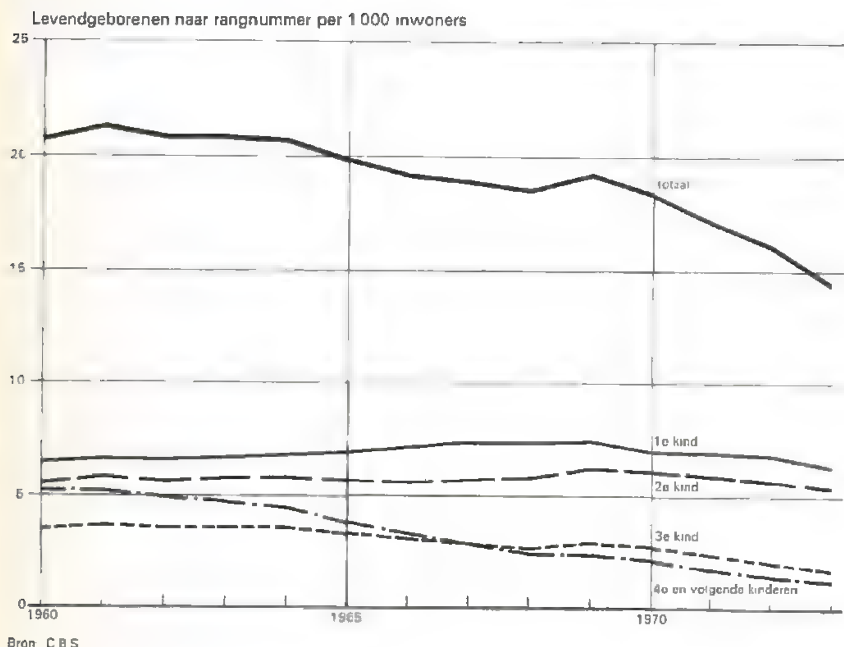
Huwelijk en geboorte

Van de vier kernprocessen heeft de geboorte op het ogenblik de grootste invloed op de bevolkingsontwikkeling; het geboortecijfer is snel gedaald, en zijn toekomstige ontwikkeling is erg onzeker. Figuur 3 illustreert deze ontwikkeling, waarbij vooral de zeer snelle daling van de 4e en volgende kinderen opvalt. Het percentage buitenechtelijke geboorten vertoont een dalende tendens (van 2,2% in 1969 tot 1,9% in 1973). In de huidige maatschappelijke situatie dient dus vooral aandacht besteed te worden aan de huwelijkssluiting en -ontbinding en de daaruit resulterende geboorten. Het is echter niet uitgesloten dat het maatschappelijk gedrag verandert en het huwelijk in mindere mate de basis gaat vormen voor gezinsvorming. In dit verband is aandacht gewenst voor het karakter van de buitenechtelijke geboorten: een daling van ongewenste buitenechtelijke geboorten kan samengaan met een stijging van gewenste buitenechtelijke geboorten. Onderzoek op dit punt is gewenst.

Ten aanzien van de huwelijkssluiting geldt dat de huwelijksleeftijd daalt; er is geen aanwijzing dat de huwelijksfrequentie afneemt. Integendeel, het percentage vrouwen dat voor de leeftijd van 50 jaar in het huwelijk treedt, neemt geleidelijk nog wat toe. Maar ook hier geldt dat in de toekomst maatschappelijke veranderingen kunnen optreden die de huwelijkssluiting uit demografisch oogpunt minder belangrijk maken.

Huwelijksontbinding kan een gevolg zijn van overlijden van echtgenoot of echtscheiding. Hieruit blijkt dat de hierboven omschreven kernprocessen voor de bevolkingsontwikkeling invloed op elkaar uitoefenen; immers sterfte tot en met de procreatieve leeftijd beïnvloedt het geboortecijfer. Voor de bevolkingsontwikkeling op langere termijn zijn dus de sterftekansen tot en met de procreatieve leeftijd van meer belang dan die na de procreatieve leeftijd. Bij deze sterfte spelen de ongevallen een overheersende rol (45% van de sterfte in de leeftijdsklasse van 1 tot 14 jaar en 38% in de

Figuur 3



Bron: C B S

leeftijdsklasse van 15 tot 44 jaar). Overigens is de totale sterfte tot en met de procreatieve leeftijd zo gering dat een verdere daling geen grote gevolgen voor de bevolkingsontwikkeling zal hebben. Men behoeft slechts op een toename bedacht te zijn.

Echtscheiding kan door maatschappelijke veranderingen in belang toenemen. Het percentage echtscheidingen ligt in vele landen met een vergelijkbaar cultuurpatroon thans nog hoger dan in Nederland, maar het Nederlandse cijfer stijgt snel, zoals uit tabel 1 blijkt. In verband daarmee zou bij vooruitberekeningen aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijkheid van een verdere stijging.

Tabel 1

Echtscheidingen per 100 gesloten huwelijken, 1968–1972

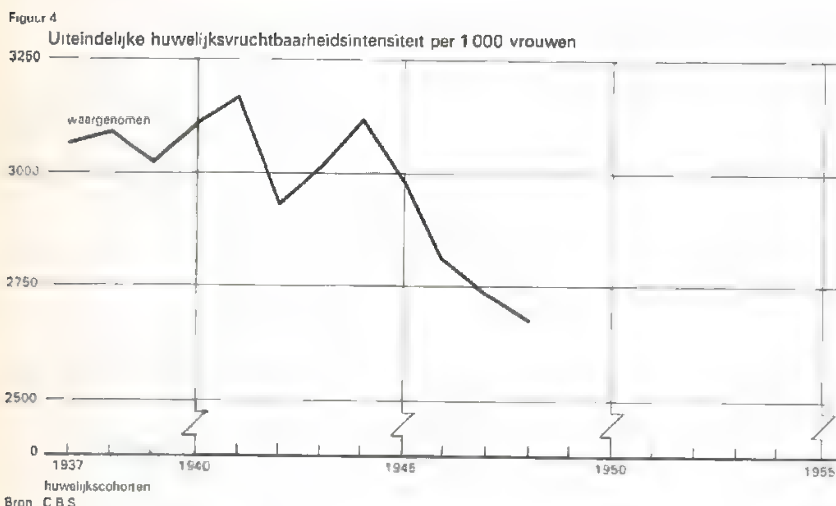
	1968	1969	1970	1971	1972
Nederland	6,9	7,7	8,3	9,5	12,7
België	8,7	8,9	8,7	9,8[1]	10,7[1]
Frankrijk	10,3	10,0	10,2[1]	11,7[1]	.
Bondsrepubliek Duitsland	14,7	16,2	17,2	18,6	.
Engeland en Wales	11,0	12,7	13,8	18,2	.
U.S.A.	28,2	29,8	32,8	35,0	37,0

[1] Voorlopige cijfers

Bron: Demographic yearbook U.N.

De grote onzekerheden liggen echter in de huwelijksvruchtbaarheid, die sterke veranderingen vertoont, zoals is weergegeven in tabel 2. Men kan daaruit aflezen, dat het aantal kinderen uit duizend huwelijken geboren met name gedurende de laatste 10 jaar afneemt.

Figuur 4 geeft de uiteindelijke huwelijksvruchtbaarheid per 1000 vrouwen van de huwelijkscohorten 1937 tot en met 1948 weer. Het aantal kinderloze gezinnen bleef tot dusverre gelijk; een toename in de toekomst is echter niet uitgesloten. Mede in verband hiermee is het moeilijk een absoluut minimum voor het geboortecijfer aan te geven.



Buitenlandse migratie

Bij de migratie moet men niet kijken naar de saldi maar naar de afzonderlijke stromen. Binnen de buitenlandse migratie dient in ieder geval een onderscheid te worden gemaakt tussen buitenlanders en Nederlanders en bij de laatste weer tussen het verkeer met de West en migratie naar en van andere gebieden.

Bij de migratie van Nederlanders naar en uit andere streken dan de West is de laatste jaren sprake van een vrij stabiel en laag niveau van emigratie (ca. 33 000) en (retour-) immigranten (ca. 27 000).
De immigratie van buitenlanders is de laatste jaren sterk toegenomen. Velen van hen keren weer naar hun land terug, al is er een tendentie tot stijgende verblijfsduur, hetgeen op blijvende vestiging zou wijzen. Zoals figuur 5 laat zien zijn er thans ca. 260 000 buitenlanders in ons land, waaronder voor ruim de helft van elders aangeworven gastarbeiders en hun verwanten. De omvang

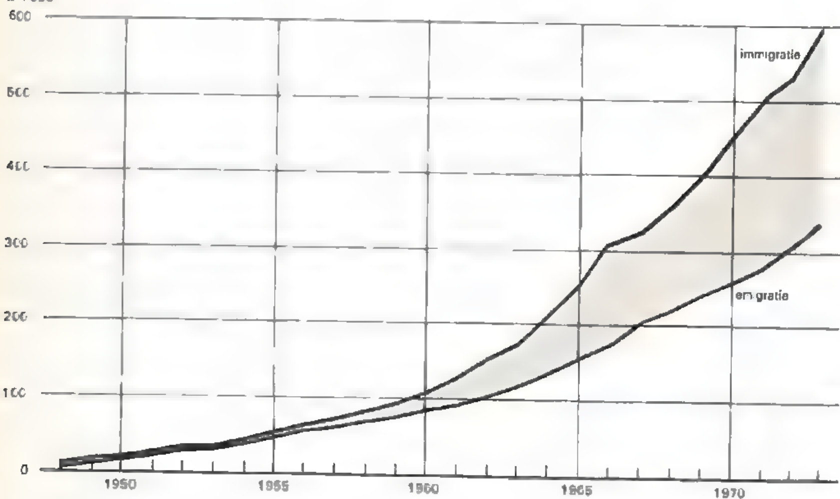
Tabel 2

Cumulatieve huwelijksvruchtbaarheidsquotienten per huwelijkscohort (1937–1971) naar huwelijksduur

Huwelijks-cohort	Cumulatatieve huwelijksvruchtbaarheid aan het eind van het									
	jaar van huwelijks-sluiting	1e	2e	3e	4e	5e	10e	15e	20e	23e
		jaar na dat van huwelijkssluiting								
1937	131,4	551,9	846,7	1 105,6	1 326,3	1 527,7	2 456,8	2 897,7	3 050,0	3 072,1
1938	132,5	549,8	844,5	1 098,1	1 328,4	1 550,6	2 506,3	2 922,8	3 072,1	3 094,6
1939	108,5	504,3	800,3	1 055,2	1 302,4	1 537,2	2 475,9	2 869,3	3 005,0	3 026,0
1940	130,3	551,6	852,4	1 135,1	1 403,7	1 629,3	2 570,4	2 955,0	3 098,3	3 119,4
1941	132,0	571,6	895,0	1 194,7	1 444,3	1 757,1	2 618,9	3 010,8	3 154,8	3 175,6
1942	97,2	500,3	811,8	1 068,6	1 408,3	1 664,7	2 434,0	2 789,3	2 914,9	2 933,7
1943	128,7	565,5	860,5	1 227,0	1 508,4	1 743,5	2 505,4	2 863,2	2 995,3	3 013,2
1944	159,9	646,2	1 033,0	1 346,9	1 615,6	1 847,2	2 611,8	2 975,9	3 104,1	3 121,4
1945	120,5	624,6	969,2	1 263,5	1 525,9	1 754,3	2 508,9	2 853,5	2 972,6	2 987,1
1946	140,1	602,2	909,0	1 177,7	1 419,8	1 631,8	2 360,1	2 689,9	2 801,3	2 813,5
1947	143,9	569,2	871,2	1 136,4	1 377,5	1 591,9	2 301,6	2 629,3	2 732,1	2 743,1
1948	130,3	538,8	838,3	1 105,3	1 346,9	1 557,7	2 258,2	2 578,3	2 670,5	2 680,5
1949	127,5	524,8	823,0	1 090,0	1 326,1	1 533,3	2 229,1	2 539,4	2 622,3	
1950	123,7	528,1	830,8	1 094,8	1 332,5	1 545,6	2 237,8	2 542,1	2 620,5	
1951	122,8	526,4	817,1	1 079,9	1 319,3	1 527,7	2 218,6	2 507,0	2 576,0	
1952	126,3	522,1	817,0	1 083,8	1 323,4	1 535,8	2 235,7	2 513,7		
1953	116,0	515,3	811,9	1 081,4	1 326,9	1 543,1	2 241,8	2 497,1		
1954	111,8	509,6	811,4	1 084,5	1 330,3	1 548,7	2 249,2	2 484,6		
1955	111,8	513,0	817,2	1 096,4	1 353,4	1 571,5	2 273,5	2 488,5		
1956	107,4	505,4	809,1	1 089,9	1 341,4	1 565,7	2 245,0	2 444,2		
1957	109,0	513,5	828,9	1 109,8	1 369,6	1 593,3	2 252,6			
1958	111,1	523,2	832,8	1 123,0	1 383,0	1 610,6	2 237,0			
1959	109,2	520,4	839,8	1 127,0	1 387,4	1 611,1	2 203,3			
1960	111,8	534,1	851,7	1 143,2	1 402,9	1 618,3	2 182,4			
1961	116,0	538,7	861,0	1 152,0	1 403,9	1 609,7	2 155,3			
1962	120,4	545,3	867,6	1 149,2	1 394,8	1 598,4				
1963	121,0	544,4	857,1	1 133,8	1 380,6	1 584,8				
1964	120,1	533,7	840,8	1 111,2	1 356,1	1 566,2				
1965	118,6	516,1	822,0	1 094,5	1 353,2	1 556,6				

van deze groep zal vermoedelijk variëren met de arbeidsmarktsituatie in ons land.
De immigratie uit Suriname wordt weerspiegeld in het verkeer van Nederlanders naar en uit de West, dat in figuur 6 is weergegeven. Zoals men daaruit kan aflezen zijn er thans per saldo ca. 70 000 Rijksgenoten uit de West in ons land. Overigens zij hierbij opgemerkt, dat deze gegevens berusten op de registratie van Rijksgenoten uit de West in de bevolkingsregisters en dat mogelijke nalatigheden bij de uitschrijving van deze migranten het aannemelijk maken, dat hun feitelijke aantal beneden de 70 000 ligt.

Figuur 5
Immigratie en emigratie van vreemdelingen (excl. Rijksgenoten), cumulatief vanaf 31-12-1947

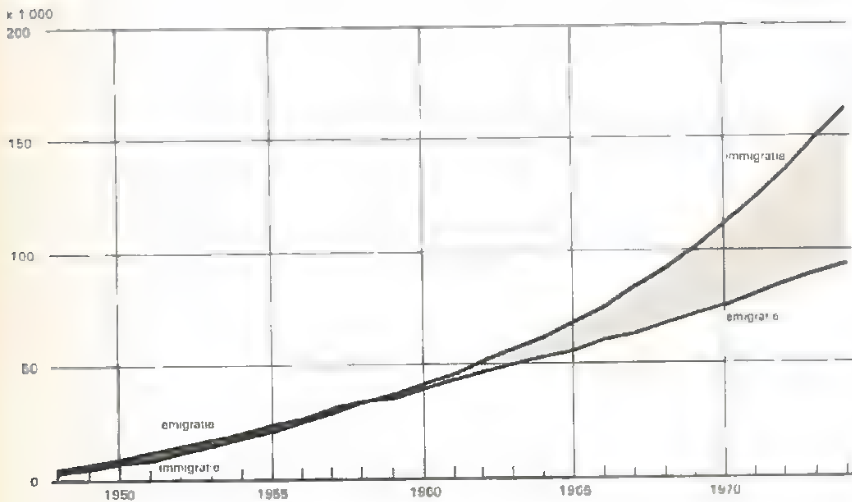


Bron: C B S

Naarmate de natuurlijke aanwas door het dalend geboortecijfer afneemt, wordt de betekenis van de buitenlandse migratie voor de bevolkingsprognose groter.
Het is derhalve van groot belang, dat meer aandacht wordt besteed aan de buitenlandse migratie. Ten eerste dient op korte termijn de prognose van de migratie in de eerstkomende jaren, zoals

Figuur 6

Migratie van Nederlanders van en naar de west cumulatief vanaf 31-12-1947



Bron C B S

die ook bij vorige gelegenheden is opgesteld, aan de bevolkingsprognose te worden toegevoegd. Blijvende immigranten kunnen in bepaalde opzichten een ander gedrag vertonen, dat van invloed is op de bevolkingsontwikkeling. Derhalve dient in de tweede plaats een begin gemaakt te worden met een zodanige opzet van het rekenschema, dat aan de hand van veronderstellingen over de permanente vestiging van migranten het effect op de bevolkingsontwikkeling in de prognose tot uiting komt.

Ten slotte verdient het aanbeveling om op den duur ook te voorzien in systematisch onderzoek, gericht op een prognose van toekomstige migratiestromen. Het is echter duidelijk dat op dit punt nog lange tijd grote onzekerheid zal blijven bestaan.

Binnenlandse migratie

In tabel 3 vindt men de migratie tussen landsdelen in 1971. Hoewel de netto effecten van deze omvangrijke migratiestromen be-

trekkelijk gering zijn (zo bedraagt bij voorbeeld de netto emigratie uit het Westen 17 000: naar Noord 3 000, naar Zuid 5 000, en naar Oost 9 000), verandert toch de samenstelling van de bevolking regionaal vrij aanzienlijk.

Tabel 3

Immigratie naar landsdelen in 1971 (x 1000 personen)

van naar	Noord	Oost	West	Zuid	Totaal
Noord	–	10	11	2	23
Oost	9	–	27	12	48
West	14	36	–	26	76
Zuid	2	12	21	–	35
Totaal	25	58	59	40	182

Bron; C.B.S.

Het hangt van de samenstelling van deze stromen af, welke invloed zij op de ontwikkeling van belangrijke deelpopulaties uitoefenen. Als, om een extreem voorbeeld te nemen, een bejaard echtpaar naar een ander gebied verhuist en een jong echtpaar deze migratiebeweging compenseert, dan is de netto migratie nul. De beroepsbevolking neemt echter in één gebied toe en na enige jaren ligt in dat gebied ook een bevolkingstoename voor de hand, terwijl in het andere gebied eerder een bevolkingsafname is te verwachten.

Voor een verbetering van de prognoses van regionale bevolking is dus vooral nader onderzoek gewenst van de structuur van deze stromen en de factoren die hem bepalen. Het uiteindelijke doel is een geregionaliseerde prognose-methodiek, waarin de migratie is ingebouwd en waarbij volledig met de verschillende demografi-

sche karakteristieken van gebieden rekening kan worden gehouden.

Sterfte

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, is uit demografisch oogpunt van groot belang het onderscheid tussen sterfte tot en met de procreatieve leeftijd en sterfte daarna. De eerste categorie heeft een zeer dominante doodsoorzaak (ongevallen) en werkt in de verdere bevolkingsontwikkeling door. Bij de tweede categorie zijn uiteenlopende doodsoorzaken waar te nemen, die ieder hun eigen kenmerken vertonen. Voor meer inzicht ten behoeve van verbeterde prognoses en ook ten behoeve van het te voeren beleid is het gewenst, een verband te leggen met kenmerken die de sterftekans beïnvloeden, zoals beroep, levenswijze (sigaretten en alcoholgebruik), inkomen en woonplaats. Er is veel medisch onderzoek op dit gebied gedaan en met gebruikmaking van de verkregen resultaten zou men de sterfte in verband kunnen brengen met maatschappelijke ontwikkelingen.
Als op het ogenblik de onzekerheid ten aanzien van de toekomstige sterfte lang niet zo groot lijkt als ten aanzien van de geboorte, dan komt dit omdat de sterftecijfers de laatste decennia geen grote veranderingen hebben vertoond. Dat hoeft niet zo te blijven. Juist om ook in de toekomst goede bevolkingsprognoses te kunnen opstellen, mag men het onderzoek van de sterfte niet verwaarlozen.

5. Huidige gang van zaken (inhoudelijk)

De huidige gang van zaken met betrekking tot de totale bevolkingsprognoses en prognoses van deelpopulaties kan niet in alle opzichten bevredigend worden genoemd. Wij wijzen op vier punten.

1e. De onvolledigheid. Zoals reeds meermalen werd opgemerkt, dient een nationale bevolkingsprognose alle ingezetenen te om-

vatten. Ook al zijn grote onzekerheden verbonden aan de vooruitberekeningen van de buitenlandse migratie, toch dienen deze steeds tezamen met prognoses over het zogenaamde natuurlijke verloop te worden opgesteld. Juist nu het geboortenoverschot daalt, wordt dit element van de bevolkingstoename relatief steeds belangrijker. In de periode januari tot juli 1974 bedroeg het geboortenoverschot 6,2 ‰ en was er per saldo een immigratie van 1,5 ‰ van de totale bevolking. Ramingen van de buitenlandse migratie zijn verschillende malen door het C.B.S. bij de bevolkingsprognose gevoegd; dit zou steeds moeten gebeuren. Bovendien zouden de blijvende effecten op de bevolkingsontwikkeling moeten worden aangegeven.

2e. De frequentie. De bevolkingsprognoses zijn de laatste tijd door het C.B.S. met steeds kortere tussenpozen herhaald – de reeks luidt 1951, 1954, 1965, 1971 en 1973. In het licht van de huidige onzekerheden is het van belang, dat de prognoses geregeld, bijv. ieder jaar, worden herzien. Niet herzien kan ertoe leiden, dat andere instanties, die daartoe minder goed uitgerust zijn, de verleiding niet kunnen weerstaan om zelf bevolkingsprognoses te maken, die slechter zijn dan die van het C.B.S. Het C.B.S. beschikt nu over een geautomatiseerd rekenschema, dat het in beginsel mogelijk moet maken, op korte termijn tot herziening van de berekeningen over te gaan. Dit blijkt o.a. uit de mogelijkheid om alternatieve prognoses te geven, zoals in 1973 is gebeurd. Als recente ontwikkelingen na toetsing van hun effecten op de bevolkingsprognose met behulp van dit rekenschema geen grote veranderingen brengen in de laatst gepubliceerde prognose, zou met een kort bericht kunnen worden volstaan.

Ook is het van belang, dat mèt de nationale prognose ook de prognoses van belangrijke deelpopulaties worden herzien. De regionale verdeling is in 1973 uitgewerkt, maar voor andere deelpopulaties is de situatie minder gunstig. Zo werd de laatste prognose van de totale beroepsbevolking gepubliceerd in 1970. Prognoses van huishoudens, zo belangrijk voor berekeningen van de

woningbehoefte, werden door het C.B.S. in samenwerking met de Centrale Dienst Volkshuisvesting voor het laatst gemaakt in 1967.

Door de samenwerking in de C.O.R.B.E.P. (Commissie Regionale Bevolkingsprognoses) is de laatste jaren gelukkig veel aandacht besteed aan de uitsplitsing van de bevolking over provincies, waarbij met behulp van het regionale werkgelegenheidsmodel van het C.P.B. ook middellange-termijnprognoses kunnen worden gemaakt van de beroepsbevolking per landsdeel. In het algemeen is het echter niet bevredigend, dat niet regelmatig prognoses van de totale bevolking met een minimumpakket aan deelpopulaties ter beschikking komen. Het zou gewenst zijn, in verband met de noodzaak van afstemming van het beleid in verschillende sectoren, dat steeds tegelijkertijd, op grond van onderling consistente veronderstellingen, prognoses worden gemaakt van:
a. de totale bevolking van Nederland;
b. de beroepsbevolking van Nederland;
c. de huishoudens van Nederland;
d. een regionale uitsplitsing van deze drie over tenminste vier landsdelen.

3e. De methode. De Raad acht zich niet bevoegd tot een meer dan behoedzaam oordeel over de gevolgde methode; hij heeft geen mening over de strikt demografische juistheid van de rekenmethode, maar hij wil wel ingaan op plaats en karakter van de huidige bevolkingsprognose in relatie tot andere prognoses.

De gevolgde methode houdt in het kort in, dat waargenomen tendenties in belangrijke kengetallen van de kernprocessen worden geëxtrapoleerd. De bevolkingsprognose is aldus een op zichzelf staande prognose, die los staat van de verwachtingen omtrent de maatschappelijke ontwikkeling op andere gebieden. Voorzover men met de invloed van andere ontwikkelingen rekening houdt, geschiedt dat impliciet bij de keuze van de demografische constanten die in het rekenschema worden ingevoerd.

Het bezwaar van deze methode is dat niet duidelijk wordt aangegeven welke economische ontwikkeling bij voorbeeld aan de prognose ten grondslag ligt, en dat evenmin kan worden nagegaan hoe de bevolkingsontwikkeling zou reageren op een andere situatie. Ten dele wordt de gevolgde werkwijze voorgeschreven door gebrek aan kennis; maar zij is niet bevorderlijk voor onderzoek op dit gebied. Het verdient dan ook aanbeveling dat de impliciete veronderstellingen duidelijker worden uitgesproken; dat het onderzoek naar de determinanten van de bevolkingsontwikkeling krachtig wordt gestimuleerd; en dat er een duidelijker verband tussen prognose en onderzoek wordt gelegd door, zo dat enigszins mogelijk is, bij de prognose met onderzoekresultaten rekening te houden, al was het slechts bij wijze van experiment of illustratie.

4e. Middelen. Niet vaak genoeg kan herhaald worden, hoe essentieel goede bevolkingsprognoses voor de overheid en het bedrijfsleven zijn.
Het is daarom bijna navrant om vast te stellen hoe gering de middelen zijn die ter beschikking staan om verbetering te brengen in de huidige situatie. Het nu volgend overzicht van de personeelsbezetting van de instellingen die bij de rijksoverheid met bevolkingsprognoses belast zijn, toont dat thans in totaal niet meer dan het equivalent van 5 academici op dit gebied in Nederland werkzaam zijn, te weten:
C.B.S. – hoofdafdeling bevolkingsstatistieken:
3 academici, binnenkort uitbreiding tot 4.
Deze afdeling is ook belast met onderzoek.
R.P.D. – afdeling sociaal-wetenschappelijk onderzoek:
1 academicus; voorts een deel van de werktijd van wetenschappelijke medewerkers op de afdelingen systeemanalyse en rekentechniek.
C.P.B. – hoofdafdeling sociale en regionale planning:
een deel van de werktijd van 2 academici.
Hiernaast vindt in ons land demografisch onderzoek plaats dat ten dele rechtstreeks van belang is voor de bevolkingsprognoses. Dit

onderzoek, dat overigens beperkt van omvang is, geschiedt in enkele universiteiten; zij hebben hun werkzaamheden gebundeld in het N.I.D.I., dat thans 6 wetenschappelijke medewerkers telt, terwijl in 1975 een uitbreiding tot 8 is voorzien.

Waarschijnlijk is deze relatieve verwaarlozing voortgekomen uit het feit, dat lange tijd 'alles betrekkelijk goed ging', doordat de bevolking zich 'normaal' gedroeg en extrapolatie van waargenomen tendenties tot bevredigende resultaten leidde. Nu dit niet meer het geval is, de geboorte sterk terugloopt, de netto immigratie sterk toeneemt en ook de binnenlandse migratie qua omvang en patroon aan verandering onderhevig is, is de basis onvoldoende om op deze ontwikkelingen te kunnen reageren. Vergroting van de middelen die ter beschikking staan om goede bevolkingsprognoses te maken, is zeer urgent.

6. Huidige gang van zaken (organisatorisch)

Het C.B.S. houdt zich bezig met de opstelling van de nationale bevolkinsprognoses en – in zekere mate – met de verdere verwerking daarvan. De verwerking van de prognoseresultaten tot prognoses van regionale en categorale deelpopulaties geschiedt, in overleg met het C.B.S., grotendeels door het C.P.B. en de R.P.D. Het N.I.D.I., dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van het demografisch onderzoek in Nederland, is niet direct bij de bevolkingsprognose betrokken; dat onderzoek is echter wel van belang voor de onderbouwing van de demografische veronderstellingen. N.I.D.I. en C.B.S. onderhouden informeel nauwe contacten.

De huidige gang van zaken kan in het kort als volgt worden samengevat. De hoofdafdeling bevolkingsstatistiek van het C.B.S. verzamelt en bewerkt het demografisch basismateriaal en stelt de nationale prognose van de bevolkingsontwikkeling door natuurlijke aanwas op. De regionale uitsplitsing tot provinciale prognoses met toevoeging van de buitenlandse migratie vindt plaats door de R.P.D. en het C.P.B. Dit geschiedt met medewerking van het C.B.S.

en het ministerie van Sociale Zaken in de Commissie Regionale Bevolkingsprognoses (C.O.R.B.E.P.). In samenwerking met het C.P.B. wordt door het C.B.S. een raming voor de toekomstige beroepsbevolking opgesteld. Voor een nadere indeling naar woningvragende eenheden is er (laatstelijk in 1967) door het C.B.S. samengewerkt met de Centrale Directie van de Volkshuisvesting. Het C.B.S. zou de samenwerking zoals die voor de regionale uitsplitsing in C.O.R.B.E.P. gestalte heeft gevonden, tot andere gebieden willen uitbreiden door soortgelijke commissies in te stellen voor raming van andere specifieke deelpopulaties (woningvraag, onderwijsbehoefte).

Daarnaast zijn er nog wel andere instellingen die zich met de bevolkingsprognose bezighouden, zoals de Provinciale Planologische Diensten, de Economisch-Technologische instituten, stedebouwkundige diensten van steden en gemeenten, adviesbureaus, etc. De werkzaamheden beperken zich echter in het algemeen tot de verwerking van de nationale prognose tot prognoses voor afzonderlijke en beperkte deelpopulaties, zonder dat deze tot een samenhangend geheel worden samengevoegd.

Deze gang van zaken, die historisch is gegroeid, voorziet (zij het vooralsnog onvolledig) in samenwerking van het C.B.S. met anderen bij de nadere uitwerking van de nationale prognose. Bij de opstelling van die prognose vindt echter weinig overleg plaats, en een aantal werkzaamheden die daarvoor van belang zijn, vinden niet of zonder samenhang plaats. Het theoretische kader, dat de grondslag moet vormen voor de ontwikkeling van hypothesen en de keuze van methoden, is beperkt: gericht onderzoek ontbreekt veelal. Wij menen dan ook dat de voorbereiding van de nationale prognose een verbetering behoeft.

Om vast te stellen of organisatorische veranderingen hiertoe bij kunnen dragen, wordt hieronder getracht de hoofdzakelijke werkzaamheden te ontleden in deeltaken. Aan de hand van deze takenstructuur worden organisatorische varianten geformuleerd en aan enkele criteria getoetst.

7. Takenstructuur van de bevolkingsprognose; organisatorische varianten

De werkzaamheden voor de nationale bevolkingsprognose kunnen worden ontleed in de volgende deeltaken:

a. het verzamelen en analyseren van beschikbare onderzoekresultaten, grondmateriaal en prognosemethoden;
b. het ontwerpen van de opzet van de prognose;
c. de uitvoering van de prognose;
d. de verdere verwerking van de resultaten tot prognose van de regionale en categorale deelpopulaties;
e de prioriteitsbepaling van aanvullend onderzoek en materiaalverzameling ten behoeve van toekomstige prognoses;
f. het uitvoeren van het aanvullend onderzoek;
g. het verzamelen van aanvullend statistisch materiaal;
h. de toetsing van de resultaten en herziening van de prognoses, aan de hand van de feitelijke ontwikkeling c.q. het beschikbaar gekomen onderzoek- en statistisch materiaal.

Deze globale takenstructuur vormt het uitgangspunt voor de formulering van organisatorische varianten. In twee opzichten kan men kiezen: ten aanzien van het arbeisveld waarmee een organisatie wordt belast (alle deeltaken, enkele deeltaken) en ten aanzien van de organisatorische vorm (één instelling of samenwerkingsverband van afzonderlijke instellingen).

Door de keuzemogelijkheden ten aanzien van het arbeidsveld en de organisatievorm te combineren krijgt men organisatorische varianten. Het aantal keuzemogelijkheden ten aanzien van het arbeidsveld van een organisatie vermindert door deeltaken samen te voegen.
Vier organisatorische varianten komen voor verdere beschouwing in aanmerking:

1. één instelling wordt belast met het totale proces;
2. één instelling wordt belast met een aantal samengevoegde deeltaken;
3. een samenwerkingsverband wordt met het totale proces belast;
4. een samenwerkingsverband wordt belast met een aantal samengevoegde deeltaken.

Bij de tweede en vierde variant worden de overige deeltaken door afzonderlijke instellingen uitgevoerd. In informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking op incidentele basis kan worden voorzien. Bij de derde en vierde variant kunnen deeltaken worden gedelegeerd.

Een *samenwerkingsverband* biedt mogelijkheden tot uitwisseling van informatie tussen de betrokken instellingen, tot probleemformulering en tot het vaststellen van taakverdelingen. Voortgangscontrole en evaluatie van de bereikte resultaten kunnen eveneens in deze organisatievorm worden ondergebracht. Voor uitvoerende taken is het echter minder geschikt; arbeidsintensief werk kan men beter toevertrouwen aan de deelnemende instellingen of aan derden.

De huidige situatie komt het meest overeen met de tweede variant, zij het dat voor een aantal deeltaken nog geen of onvoldoende voorzieningen zijn getroffen. Geïnstitutionaliseerde samenwerking is beperkt gebleven tot de regionale uitsplitsing van de door het C.B.S. opgestelde prognose (C.O.R.B.E.P.).

8. Beoordeling van de organisatorische varianten

De beoordeling van de organisatorische varianten en de concretisering daarvan geschieden aan de hand van de volgende criteria:
- de voor de bevolkingsprognoses vereiste deskundigheid;
- betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding;
- zoveel mogelijk aansluiting bij de bestaande situatie.

Een samenwerkingsverband biedt in vergelijking tot één instelling ruimere mogelijkheden tot het bijeenbrengen van de deskundigheid die vereist is voor de onderbouwing van hypothesen, de verbetering van de prognosemethoden en het richting geven aan onderzoek en materiaalverzameling. Deze organisatievorm biedt voorts de meeste mogelijkheden tot aansluiting bij de bestaande situatie.
De vereiste deskundigheid kan in een samenwerkingsverband worden bijeengebracht zonder dat dit tot duplicering hoeft te leiden of ten koste gaat van de onderzoekcapaciteit op andere beleidsterreinen. Ook aan de eis van betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding kan bij de samenstelling worden voldaan.

Op grond van het vorenstaande zouden derhalve bij voorkeur de bij de bevolkingsprognose betrokken deeltaken in een samenwerkingsverband moeten worden ondergebracht. Aan het creëren van een nieuwe instelling kleeft het bezwaar dat dit een ingrijpende wijziging zou betekenen in de gang van zaken, die men alleen om zeer klemmende redenen zou moeten ondernemen. Bovendien zijn er deeltaken, die ook voor andere doeleinden dan bevolkingsprognoses van belang zijn. Eén instelling speciaal voor de bevolkingsprognose zou derhalve het gevaar in zich dragen van dubbel werk, omdat elders voor andere doeleinden gelijksoortige werkzaamheden moeten worden verricht.

De volgende vraag is of alle deeltaken aan het samenwerkingsverband moeten toevallen of dat volstaan kan worden met een aantal deeltaken. De kern van de eerder genoemde deeltaken wordt gevormd door de nummers b, e en h. Deze drie behoren in ieder geval in het samenwerkingsverband thuis. De andere deeltaken kunnen bestaande instellingen zelfstandig uitvoeren, volgens richtlijnen, die in het samenwerkingsverband worden vastgesteld.

9. Concretisering van de voorgestelde organisatorische opzet

Na afweging van een aantal alternatieven bereikten wij in de vorige paragraaf de conclusie, dat het aanbeveling verdient, over te

gaan tot de vorming van een samenwerkingsverband met als taken:

1. het ontwerpen van de opzet van de prognose;
2. de prioriteitsbepaling van aanvullend onderzoek en materiaalverzameling ten behoeve van toekomstige prognoses;
3. de toetsing van de resultaten en herziening van de prognose, aan de hand van de feitelijke ontwikkeling c.q. het beschikbaar gekomen onderzoeks- en statistisch materiaal;
4. het geven van richtlijnen met betrekking tot:
a. de uitvoering van de prognose;
b. het verzamelen en analyseren van beschikbare onderzoeksresultaten, grondmateriaal en prognosemethoden;
c. de uitvoering van het onderzoek;
d. de verdere verwerking van de resultaten tot prognose van regionale en categorale deelpopulaties.

Bij de samenstelling van het samenwerkingsverband gelden de eerdergenoemde criteria van deskundigheid, betrokkenheid bij het beleid en aansluiting bij de bestaande situatie. De volgende instanties zouden dan deel moeten uitmaken van het samenwerkingsverband:

1. het C.B.S. Deze instelling beschikt over deskundigheid op het gebied van de materiaalverzameling en de demografische vooruitberekeningen en is in staat op grond van het huidige rekenschema de relatieve invloed op de totale bevolkingsontwikkeling vast te stellen van een groot aantal demografische factoren.

2. het C.P.B. en *de R.P.D.* Beide bureaus beschikken over deskundigheid ten aanzien van de verklaringsgronden van de migratie en een modelmatige aanpak van deze problematiek. Ze leveren voorts een bijdrage ten aanzien van de behoeften, die bij de beleidsvoorbereiding op economisch en ruimtelijk beleid bestaan.

3. het S.C.P. Van dit bureau mag men verwachten, dat het de nodige deskundigheid ontwikkelt ten aanzien van de verklarings-

gronden van gezinsvorming en -ontbinding en wellicht van geboorte en migratie. Ook dit bureau zal een inbreng leveren met het oog op de beleidsvoorbereiding.

4. *het N.I.D.I.* Dit instituut kan vanwege zijn demografische deskundigheid en zijn onderzoek-coördinerende functie bijdragen tot de onderbouwing van hypothesen en het richting geven aan onderzoek en materiaalverzameling.

5. eventueel te zijner tijd de beleidsinstantie die met het bevolkingsbeleid wordt belast.

Door op deze wijze deskundigheden te bundelen ontstaan goede voorwaarden voor een verbetering van de bevolkingsprognose. Waarschijnlijk zal wel bij een nadere analyse van de deeltaken blijken dat op bepaalde gebieden nog deskundigheid ontbreekt of dat versterking nodig is. De verbetering van de prognose houdt voorts een taakverzwaring in waarvoor aanvullende voorzieningen vereist zullen blijken te zijn.

Inachtneming van het derde criterium betekent dat het samenwerkingsverband zoveel mogelijk zal moeten aansluiten bij de bestaande situatie. Omdat het zwaartepunt van de werkzaamheden met betrekking tot de bevolkingsprognose tot nu toe duidelijk bij het C.B.S. heeft gelegen, verdient het aanbeveling, aan het C.B.S. de leiding van de in het samenwerkingsverband tot stand te brengen coördinatie te geven. Het C.B.S. zal voorts in het bijzonder met de uitvoering van de prognose, met het verzamelen van aanvullend statistisch materiaal, en tezamen met anderen met de verdere verwerking van de resultaten tot prognoses van de regionale en categorale deelpopulaties worden belast. In dit verband is het vooral gewenst de betrokken afdeling van het C.B.S. te versterken.

Het samenwerkingsverband zou de vorm kunnen aannemen van een stuurgroep op directieniveau, waaronder één of meer werk-

groepen zouden moeten ressorteren. Het samenwerkingsverband zou bij voorkeur geïnstitutionaliseerd moeten worden binnen de Centrale Commissie voor de Statistiek (C.C.S.). Deze commissie is immers het lichaam waarin het overleg over en de coördinatie van de kwantitatieve informatie binnen de centrale overheid is geconcentreerd, en dat richtlijnen kan geven aan het C.B.S. Het C.P.B., de R.P.D. en het S.C.P. zijn al in de C.C.S. vertegenwoordigd.

10. Verhouding tot het Nationaal Programma Demografisch Onderzoek

Onlangs heeft de Ministerraad op voorstel van de Minister voor Wetenschapsbeleid besloten tot de opzet van een Nationaal Programma Demografisch Onderzoek. Het feitelijk programma zal worden opgesteld en begeleid door een stuurgroep en een wetenschappelijke commissie; het N.I.D.I. zal in het secretariaat van deze Commissie voorzien en de programmaleiding verzorgen. Uiteraard dient de relatie tussen het voorgestelde Samenwerkingsverband en (de organen van) dit Nationaal Programma aan de orde te komen.

Het is duidelijk dat het voorgesteld Nationaal Programma en het voorgestelde Samenwerkingsverband raakvlakken vertonen. Deze raakvlakken liggen op het gebied van onderzoek van bevolkingsvraagstukken die in het bijzonder voor de bevolkingsprognose van belang zijn. Bij de vaststelling van het Nationaal Programma Demografisch Onderzoek dient erop te worden toegezien, dat in ieder geval voldaan wordt aan de behoeften die bij het beleid bestaan, en aan de onderzoeksprioriteiten die daaruit voortvloeien. Eén zeer duidelijke behoefte is de verbetering van de bevolkingsprognose. In het Nationaal Programma dient derhalve een plaats ingeruimd te worden voor onderzoek dat een bijdrage aan deze verbetering kan leveren. Het Samenwerkingsverband kan het beste aangeven welk onderzoek dit is; aangezien de voor het C.B.S. verantwoordelijke Minister ook vertegenwoordigd is in de

Stuurgroep van het Nationaal Programma, kunnen deze prioriteiten te bestemder plaatse tot uiting komen. Bovendien komen reeds in de voorlopige opzet van het N.I.D.I. enkele punten voor die in dit opzicht van belang zijn; sommige ervan kunnen het best door het C.B.S. worden uitgevoerd. Wij noemen bij wijze van voorbeeld uit de voorlopige programma-opzet van het N.I.D.I.:

- onderzoek naar verbetering van de verzameling van basisgegevens, door op steekproefbasis de volkstelling aan te vullen;
- idem gericht op een verbetering van de statistiek van geboorte, van sterfte, van binnenlandse migratie en van abortus;
- ontwikkeling van een computersysteem om prognoses continu te toetsen en bij te stellen;
- onderzoek naar structurele en conjuncturele componenten van demografische veranderingen;
- onderzoek naar de invloed van wetgeving, gezinsvorming, en gehuwde werkende vrouw op omvang en spreiding van geboorten.

11. Aanbevelingen

Op grond van de hiervoor gegeven beschouwingen doet de Raad een aantal aanbevelingen. De volgorde van deze aanbevelingen is tevens een aanduiding van de prioriteiten, die de Raad voor ogen staan.

De eerste twee aanbevelingen zijn van organisatorische aard. Daarbij is uitgegaan van de huidige opzet, die voldoende mogelijkheden biedt om op het punt van de bevolkingsprognose tot verbeteringen te komen zonder dat daarvoor nieuwe instituten worden geschapen. Uiteraard kan de situatie veranderen, bij voorbeeld op grond van aanbevelingen van de Staatscommissie voor het Bevolkingsvraagstuk. Wij houden hiermede nog geen rekening, omdat er vermoedelijk toch enige jaren met de verwezenlijking van die aanbevelingen gemoeid zullen zijn, als zij tenminste diep ingrijpen. Alleen is reeds vooruit gelopen op de mogelijke aanwijzing van een beleidsinstantie inzake het bevolkingsbeleid,

die in het Samenwerkingsverband zou moeten worden opgenomen.

1e. Gezien het grote belang van de bevolkingsprognose en de geringe omvang van de thans beschikbare middelen is een uitbreiding van deze laatste op zijn plaats. De hoofdafdeling bevolkingsstatistieken van het C.B.S. zal dus uitdrukkelijk ten behoeve van zijn taak voor de bevolkingsprognose moeten worden versterkt. Bovendien zou op de begroting van het C.B.S. zo nodig een aparte post moeten worden opgevoerd, uitsluitend bestemd voor onderzoek door derden ten behoeve van deze prognose. Over de besteding zou in het hieronder genoemde samenwerkingsverband moeten worden beslist.

2e. Er dient een samenwerkingsverband voor de bevolkingsprognose te worden ingesteld. Dit samenwerkingsverband krijgt de volgende taken:
1. het ontwerpen van de opzet van de prognose;
2. de prioriteitsbepaling van aanvullend onderzoek en materiaalverzameling ten behoeve van toekomstige prognoses;
3. de toetsing van de resultaten en herziening van de prognose, aan de hand van de feitelijke ontwikkeling c.q. het beschikbaar gekomen onderzoeks- en statistisch materiaal;
4. het geven van richtlijnen met betrekking tot:
a. de uitvoering van de prognose;
b. het verzamelen en analyseren van beschikbare onderzoeksresultaten, grondmateriaal en prognosemethoden;
c. de uitvoering van het onderzoek;
d. de verdere verwerking van de resultaten tot prognose van regionale en categorale deelpopulaties.

Het samenwerkingsverband kan worden geïnstitutionaliseerd binnen de Centrale Commissie voor de Statistiek. Aan het Samenwerkingsverband zullen deelnemen het C.B.S., het C.P.B., de R.P.D., het S.C.P. en het N.I.D.I., te zijner tijd eventueel ook een beleidsinstantie voor het bevolkingsbeleid. Omdat het zwaartepunt

van de werkzaamheden met betrekking tot de bevolkingsprognose tot nu toe duidelijk bij het C.B.S. heeft gelegen, verdient het aanbeveling het C.B.S. de leiding van de in het samenwerkingsverband tot stand te brengen coördinatie te geven. Het C.B.S. zal voorts in het bijzonder worden belast met de uitvoering van de prognose, met het verzamelen van aanvullend statistisch materiaal, en tezamen met anderen met de verdere verwerking van de resultaten tot prognose van de regionale en categorale deelpopulaties. Het samenwerkingsverband zou de vorm kunnen krijgen van een stuurgroep op directieniveau, waaronder één of meer werkgroepen zouden moeten ressorteren.

3e. Het is van groot belang dat meer aandacht wordt besteed aan de buitenlandse migratie. Ten eerste dient op korte termijn de prognose van de migratie in de eerstkomende jaren, zoals die ook bij vorige gelegenheden is opgesteld, aan de bevolkingsprognose te worden toegevoegd. Ten tweede dient een begin te worden gemaakt met een zodanige opzet van het rekenschema, dat aan de hand van veronderstellingen over de permanente vestiging van migranten het effect op de bevolkingsontwikkeling in de prognose tot uitdrukking komt. Ten slotte verdient het aanbeveling om op den duur ook te voorzien in systematisch onderzoek, gericht op een prognose van toekomstige migratiestromen. Het is echter duidelijk dat op dit punt nog lange tijd grote onzekerheid zal blijven bestaan.

4e. Ook moet spoedig een begin worden gemaakt met het inhalen van duidelijke achterstanden bij de raming van deelpopulaties. Als zodanig noemen wij de prognose van de beroepsbevolking en de prognose van het aantal huishoudens en alleenstaanden. Deze prognoses zouden in eerste instantie gebaseerd kunnen worden op de beide nu beschikbare alternatieve bevolkingsprognoses van het jaar 1973. Ook hierbij is het gewenst dat voorbereidingen worden getroffen om deze prognoses in te passen in het rekenschema zodat op den duur tegelijk met de totale bevol-

kingsprognose daarmee consistente prognoses van beroepsbevolking en huishoudens beschikbaar komen.

5e. De niet economisch actieve bevolking bestaat uit zeer verschillende groepen, die aan kleuter- en daarop volgend onderwijs deelnemen, de deelbevolking van het universitair en hoger beroepsonderwijs, de gehuwde vrouwen die niet aan het arbeidsproces deelnemen, de minder validen en invaliden en de bejaarden. Aansluitend op een prognose van de beroepsbevolking dienen prognoses voor deze deelpopulaties te worden opgesteld.

6e. De Ministerraad heeft besloten tot een Nationaal Programma Demografisch Onderzoek. Daarin dient mede een plaats te worden ingeruimd voor onderzoek dat gericht is op de verbetering van de bevolkingsprognose. Het Samenwerkingsverband (aanbeveling 2) dient zich hierover uit te spreken; aangezien de voor het C.B.S. verantwoordelijke minister ook vertegenwoordigd is in de stuurgroep van het Nationaal Programma, kunnen deze inzichten te bestemder plaatse tot uiting komen. Het C.B.S. zal uiteraard deel hebben aan de uitvoering van het Nationaal Programma.

7e. Twee onderwerpen, die niet in het voorstel voor een Nationaal Programma van het N.I.D.I. zijn opgenomen, komen ten behoeve van bevolkingsprognoses zeker voor verder onderzoek in aanmerking:
a. onderzoek van de binnenlandse migratiestromen, gericht op gegevens die nodig zijn om tot een betere verklaring te komen van de binnenlandse migratiestromen en hun samenstelling;
b. onderzoek naar de factoren, die van invloed zijn op de sterfte tot en met de procreatieve leeftijd.

8e. De bovenstaande aanbevelingen zijn gericht op de verbetering van de bevolkingsprognose met behoud van de huidige opzet van de prognose. De volgende stap zou naar onze mening moeten bestaan in de uitbreiding van het nationale bevolkingsprognosemodel tot een geregionaliseerd prognosemodel. Voor-

lopig einddoel zou moeten zijn het regelmatig en consistent vooruitberekenen van de bevolking per gebied met de belangrijkste deelpopulaties, te weten: huishoudens, beroepsbevolking, onderwijsvragende bevolking en andere groepen van niet in het arbeidsproces ingeschakelde personen.

Het is de overtuiging van de Raad dat deze aanbevelingen tezamen een logisch opgezet werk- en onderzoekprogramma vormen, dat verbetering kan brengen in de gang van zaken met betrekking tot het vooruitberekenen van de totale bevolking en regionale en categorale deelpopulaties. De uitvoering van deze voorstellen zullen een grote inspanning vergen; demografisch onderzoek is moeilijk en ook bij uitvoering van deze aanbevelingen mag men niet verwachten dat waar nader onderzoek wordt bepleit dit onmiddellijk tot resultaten zal leiden.

's-Gravenhage, 31 oktober 1974.

J. Kremers (voorzitter).

E. D. J. Kruijtbosch (secretaris).

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

Introductie. Taak, plaats en werkwijze[1]

1 Europese Unie
2 Structuur van de Nederlandse economie
3 Energiebeleid

Gebundeld in één publikatie. Prijs f 4,50

4 Milieubeleid. Prijs f 5,00

Verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij (verzendkosten worden in rekening gebracht) en via de boekhandel

[1] Op aanvraag gratis verkrijgbaar bij de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

ISBN 90-12-00702 X

409106F-282